Professori, OTT Raimo Lahti Helsinki 18.11.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: *U 64/2013 vp* Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan syyttäjänviraston perustaminen): valtioneuvoston kirjelmää 26.9.2013 täydentävä selvitys Euroopan syyttäjänvirastoa koskevasta asetusehdotuksesta (*U-jatkokirje 4.11.2016*)

Yleistä

Kysymyksessä on eurooppalaisen rikosoikeuden ja kriminaalipolitiikan kannalta keskeisestä lainsäädäntöhankkeesta. Euroopan syyttäjänviraston (jäljempänä: EPPO) perustaminen on ollut EU:ssa esillä tai valmisteltavana noin 20 vuotta, ja sitä koskeva ehdotus sisältyi myös ns. Corpus Juris -tutkimushankkeen ehdotukseen.

Olen itse ollut Eurooppalaisen rikosoikeuden yhdistyksen puheenjohtajana lausumassa Euroopan syyttäjänvirastoa koskevasta ”vihreästä kirjasta” 16.–17.9.2002 EU:n järjestämässä julkisessa kuulemistilaisuudessa Brysselissä, ja liitän tuolloin esittämäni kommentit tämän oheen (liite 1). Olen myös ollut mainitun yhdistyksen edustajana kuultavana Euroopan petoksentorjuntavirastossa (OLAF) 11.9.2015, jolloin kysyttiin kantaa EU:n taloudellisten intressien suojaamisen kehittämiseen mm. Euroopan syyttäjänviraston perustamisen avulla. Oheistan niin ikään tuolloin esittämäni muistion, jonka olin valmistanut yhdessä Eurooppalaisen rikosoikeuden yhdistyksen varapuheenjohtajan Tuomas Pöystin kanssa (liite 2).

En ole aiemmin ollut eduskunnassa kuultavana EPPO:n perustamista koskevasta asiasta. Sitä vastoin olen antanut asiantuntijalausunnon asiasta lausunnon oikeusministeriölle 17.10.2016 sen tekemän lausuntopyynnön 16.9.2016 (OM 1/481/2013) johdosta.

Yhdyn U-jatkokirjeen 4.11.2016 liitteenä olevassa oikeusministeriön perusmuistiossa 4.11.2016 (OM2016-00255) esitettyyn *valtioneuvoston käsitykseen* (s. 2), ”että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten”.

Käsittelen seuraavassa EPPO:n perustamista tuota oikeusministeriölle 17.10.2016 antamaani lausuntoa seuraten keskittymällä oikeusministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin. Lisäksi olen tämän lausunnon loppujaksossa 4 täydentänyt tuota oikeusministeriölle antamaani lausuntoa kommentoimalla oikeusministeriön perusmuistiossa 4.11.2016 Suomen kannalta erityisen merkityksellisinä pitämiä kysymyksiä, erityisesti EPPO:n toimivaltaa ns. liitännäisrikoksissa.

1. Mitä kriteereitä pidätte keskeisimpinä arvioitaessa sitä, tulisiko Suomen osallistua EPPO:n perustamiseen?

Jo 16.–17.9.2002 EPPO:a koskevasta vihreästä kirjasta lausuessani (liite 1) totesin keskeisenä perusteena sille olevan seuraavanlaisen kokonaisnäkemyksen: "Corpus Juris study and the EPP-proposal represent such kind of comprehensive conceptions of European criminal policy which aim at increased coherence and rationality at the EU level."

Lausuntopyynnön täydennykseksi lähetetyssä tuoreessa vaikutusarvioinnissa (Non paper from Commission services on initial estimates of a Cost and Benefits analysis of the European Public Prosecutor's Office) tuodaan esiin vastaavanlaiset, mielestäni tärkeimmät EPPO:a puoltavat perustelut: "The expected benefits of the EPPO go beyond purely financial considerations, and notably are to be seen in a more coherent and just treatment of fraud involving EU financial interests across the EU. These benefits will include better coordinated investigations and prosecutions and overall a more efficient enforcement system for both EU and the Member States compared to the current situation." …"The EPPO will improve fraud-related investigations and prosecutions through a common EU approach and thus bring more justice to the EU when it comes to fighting crimes affecting the financial interests of the Union. In doing so, the EPPO will be also about fostering and enhancing public trust in the EU and its institutions." (Non paper, s. 1 ja 10.)

Komission ehdotukseen neuvoston asetukseksi (COM(2013)534 final) liittyvässä rahoitusselvityksessä (jakso 1.5.1, s. 50) nostetaan perustellusti esille EPPO:n perustamisesta seuraavana lisäarvona se, että EU:n taloudellisia etuja vahingoittavista rikoksista nostetaan enemmän syytteitä, että resurssien käyttöä ja tietojenvaihtoa parannetaan näitä rikoksia koskevien tutkinta- ja syytetoimien tehostamiseksi sekä että siten kasvatetaan rikosoikeusjärjestelmien yleisestävää vaikutusta rikostorjunnassa. Näiden kriteereiden pitävyyttä Suomenkin edustajien on syytä tarkoin harkita EPPO:n perustamiseen liittymistä puoltavina argumentteina.

Kuvattujen vaikutusten saavuttamisesta ei tietenkään voi olla varmuutta. Olennaista onkin sen arviointi, onko samoja vaikutuksia mahdollista saavuttaa vaihtoehtoisesti muilla keinoilla, kuten tehostamalla jäsenvaltioiden kansallisia toimenpiteitä sekä EU:ssa jo olemassa olevien orgaanien (OLAF, Eurojust, Europol) toimintaa ja jäsenvaltioiden välistä rikosoikeusyhteistyötä (eurooppalainen pidätysmääräys ja uutena eurooppalainen tutkintamääräys). EPPO:a koskevassa säädösvalmistelussa on vastaavassa hengessä jo jouduttu arvioimaan ehdotuksen suhdetta EU-oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin. Nämä periaatteet vaikuttavat myös EPPO:n perustamista koskevan asetuksen sisältöön ja sen tulevaan soveltamiseen.

Mainitussa asetusehdotuksen rahoitusselvityksessä (jaksot 1.5.3–4, s. 51–53) on arvioitu noiden vaihtoehtoisten keinojen riittävyyttä. Tällöin on todettu mm., etteivät EU:n varoihin kohdistuvia koskevat epäilyt ja niiden tutkinta useinkaan saa jäsenvaltioissa riittävää huomiota osakseen eikä syytetoimiin ryhdytä tehokkaasti, ettei jäsenvaltioiden kesken ole näissä asioissa ollut riittävän tehokasta yhteistyötä ja että jäsenvaltioiden kesken on huomattavia eroja niiden näitä asioita koskevissa tutkinta- ja syytetoimenpiteissä.

Tuoreessa *Eucrim-lehdessä 2016/2* (The European Criminal Law Associations' Forum; Internet: http://www.mpicc.de) on teemana "The Costs of Non-Europe in the area of freedom, security and

justice”. Ilmaisulla viitataan siitä johtuviin ongelmiin (kuten EU-petoksista johtuviin valtaviin taloudellisiin vahinkoihin), ettei EU:ssa ole todellista yhtenäistä rikos- ja prosessioikeutta eikä rikosoikeudellista järjestelmää. Kysymystä on selvitetty Euroopan parlamentin tilaamassa tutkimuksessa, ja sitä selostetaan lehden numerossa. Samassa numerossa on oikeus-, kuluttaja- ja tasa-arvoasiain komissaarin *Véra Jourován* artikkeli, jossa hän voimakkaasti puoltaa EPPO:n perustamista ”eurooppalaisten veronmaksajien valvojaksi” EU-orgaanien Europolin, Eurojustin ja OLAF:in sekä jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmien toiminnan ollessa hänen mukaansa riittämätöntä ja epäyhtenäistä.

Mielestäni tärkein argumentti EPPO:n perustamisen puolesta on siis tarve sen avulla *tehostaa EU:n taloudellisia intressejä vastaan kohdistuvien ja usein samalla EU:n jäsenvaltioiden rajat ylittävien rikosten tutkinta- ja syytetoimenpiteitä torjuntaa sekä siten lisätä EU:n ja sen jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten järjestelmien toimintaa*.

Suomen tulisi mielestäni jatkaa osallistumista EPPO:n perustamiseen siinäkin tapauksessa, ettei SEUT 86 artiklan 1 kappaleen mukaista yksimielisyyttä saavuteta (ks. saman artiklan 2 kappale). Suomen tulisi profiloitua *niiden maiden joukkoon kuuluvaksi, jotka lojaalisuudesta EU-yhteistyötä* ja sen muita jäsenvaltioita *kohtaan tukee visiota aiempaa yhtenäisemmästä, johdonmukaisemmasta ja tehokkaammasta EU-petosten torjunnasta osaksi ylikansallisen rikosoikeudenhoidon (eurooppatason) toimenpitein*.

Näen EPPO:n perustamisen samankaltaisena lainsäädäntöhankkeena kuin Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) taannoisen perustamisen. Suomen kansainvälisiä rikoksia koskeva rikos- ja rikosprosessilainsäädäntö mahdollistaa niiden asianmukaisen käsittelyn Suomessa. Kansainväliseen tuomioistuimeen siirretäänkin lähtökohtaisesti sen tuomiovaltaan kuuluvia sellaisia rikosasioita, joita kansallinen tuomioistuin ei kykene käsittelemään (sen toimintaa siten täydentäen).

Sanotusta seikasta huolimatta Suomen linjana oli alusta alkaen allekirjoittaa ja ratifioida Kansainvälistä tuomioistuinta koskeva Rooman perussääntö ja siten vahvistaa kansainvälisen rikosoikeuden kehittämistä ja kansainvälisissä rikoksissa maailmanlaajuisesti vallinneen rankaisemattomuuden kulttuurin väistymistä.

EPPO:n perustaminen on mielestäni tärkeä alkuvaihe ylikansallisia piirteitä sisältävän EU:n rikosoikeusjärjestelmän kehittämisessä. Samankaltaisesti kuin Kansainvälisen rikostuomioistuimen tapauksessa on oletettavaa, että EPPO:n perustamisen myötä kyetään vahvistamaan ja yhtenäistämään ihmis- ja perusoikeuksien noudattamista käsiteltäessä sen toimivaltaan kuuluvia tutkinta- ja syytetoimenpiteitä. Myönteisten kokemusten karttuessa EPPO:n toimivaltaa voitaisiin laajentaa SEUT 86 artiklan 4 kappaleen mukaisesti muihinkin, rajat ylittäviin vakaviin rikoksiin, jolloin sen tuottama lisäarvo nykytilaan verrattuna kasvaisi. Vastaavasti, jos EPPO:n perustaminen tapahtuu vähintään yhdeksän jäsenvaltion kannattamana SEUT 86 artiklan 2 kappaleen mukaisesti, on syytä otaksua, että kokemusten myötä EPPO:on osallistuvien jäsenvaltioiden määrä kasvaisi.

2. Miten arvioitte EPPO:sta saatavia hyötyjä ja mahdollisia haittoja Suomen kannalta? Entä koko EU:n kannalta? Mitä vaikutuksia arvioitte olevan siitä, jos Suomi ei EPPO:oon osallistuisi?

Edellä mainitsemani hyödyt ovat niitä ensi sijassa koko EU:n kannalta. Suomen nykyinen rikosoikeudellinen järjestelmä toimii ymmärtääkseni EU-petosten niin kuin muidenkin rikosten torjunnassa yleiseurooppalaisessa vertailussa sinänsä hyvin. Myös rajat ylittävissä rikoksissa nykyiset EU-rikosoikeusyhteistyön lainsäädäntöinstrumentit (Suomessa voimaan saatettava eurooppalainen pidätysmääräys mukaan lukien) toimivat nähdäkseni niin hyvin, ettei EPPO:n perustaminen tuottaisi olennaista lisäarvoa puhtaan kansallisesta näkökulmasta katsoen.

Voidaan jopa arvioida, että Suomessa tehtyjen EU-petosten – jollaisia on toistaiseksi tullut ilmi vähän – tutkintaan ja syyttämiseen EPPO lisäisi sen ja kansallisten viranomaisten kesken tapahtuvan toimivallan jaon vuoksi viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa ja yhteydenpitoa sekä päätöksenteon keskittämistä. Näiden velvoitteiden voi olettaa pidentävän tapausten käsittelyä. Toisaalta Neuvoston käsittelyssä olevassa EPPO:a koskevassa asetusehdotuksessa (28.10.2016/13459/16) on komission ehdotukseen verrattuna lisätty kansallisten viranomaisten vaikutusvaltaa ja vähennetty ehdotuksen ylikansallisia piirteitä (esimerkiksi EPPO:n keskustasolla toimivassa kollegiossa olisi edustaja kustakin jäsenvaltiosta).

Jos Suomi ei osallistuisi EPPO:on, se ei kuuluisi EU-rikosoikeuden kehittämisen ydinvaltioihin. Suomi vaikuttaisi siten osaltaan siihen, ettei edellä EPPO:n perustamisesta EU-petosten torjunnan lisätehoa ja rikosoikeudellisten järjestelmien toiminnan yhtenäistämistä saavuteta.

On myös tärkeää huomata, ettei asian arvioinnissa voida vetää jyrkkää rajaa EU:n ja Suomen etujen kesken, koska EPPO:n toimivaltaan kuuluisivat EU:n taloudellisiin etuihin koskevat rikokset ja tietyin ehdoin niihin välittömästi liittyvät rikokset (EPPO-asetusehdotus, 17 artikla). Siten kysymys on myös EU-n jäsenvaltion Suomen veronmaksajien rahojen suojaamisesta, kuten esimerkiksi edellä mainitsemani EU-komissaari Véra Jourová on korostanut.

3. Jos EPPO perustetaan, tulisi sen toimivaltaan kuulua myös arvonlisäveropetokset? Onko teillä muita näkemyksiä EPPO:n toimivallan laajuudesta?

Mielestäni olisi tärkeää, että arvonlisäveropetokset niiden erittäin suuren taloudellisen merkityksen vuoksi kuuluisivat alusta alkaen EPPO:n toimivaltaan. Arvonlisäveropetokset aiheuttavat huomattavia veronmenetyksiä ei vain EU:lle vaan myös jäsenvaltioille.

Edellä mainitussa komissaari *Véra Jourován* artikkelissa arvioidaan tuoreen tutkimustiedon perusteella, että pelkästään rajat ylittävien arvonlisäveropetosten aiheuttama menetys verotuloihin olisi peräti 50 miljardia (billion) euroa vuosittain. Samassa artikkelissa viitataan myös Komissiota varten laaditun tutkimuksen alustaviin tuloksiin, joiden mukaan arvonlisäveropetosten ja tupakan salakuljetuksen seurauksena olisi kummankin tekotyypin osalta noin yhden miljardin euron suuruinen tulojen vähennys EU-budjettiin (Eucrim 2016/2, s. 95 viittauksineen).

4. Mitä muita näkökohtia tulisi mielestänne ottaa huomioon päätettäessä EPPO:oon osallistumisesta? Kommentteja Suomen kannalta erityisen merkityksellisistä kysymyksistä, erityisesti EPPO:n toimivallasta ns. liitännäisrikoksissa

Viittaan ensinnäkin lisänäkökohtien osalta yleisesti oheisissa liitteissä 1–2 lausuttuun.

Liitteen 1 lausunnossa oletin EPPO:n perustamisen tuottamana lisäarvona olevan nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien vahvistaminen sen toimivaltaan kuuluvissa, rajat ylittävissä rikosasioissa. Tältä kannalta ovat EPPO:a koskevan asetusehdotuksen prosessuaalisia takeita (procedural safeguards) koskevat säännökset ehdotuksen V luvussa erityisen merkityksellisiä, ja noiden takeiden vahvistamiseen tulisi kiinnittää huomiota myös ehdotuksen viimeistelyssä.

Liitteen 2 lausunnossa kiinnitetään huomiota mm. tarpeeseen selventää EPPO:n ja kansallisten viranomaisten välistä toimivallan jakoa ja sitä, mitä säädöksiä (EU-oikeuden vai kansallisen oikeuden) sovelletaan. Lisäksi lausunnossa ehdotetaan EPPO:n perustamista täydentäviä toimenpiteitä EU:n taloudellisia intressejä vastaan suuntautuvien väärinkäytösten torjunnan tehostamiseksi samoin kuin muutoksia OLAF:in asemaan.

Suomen kannalta erityisen merkityksellisinä kysymyksinä oikeusministeriön perusmuistiossa 4.11.2016 pidetään EPPO:n rakennetta, EPPO:n suhdetta kansallisiin toimivaltajärjestelyihin, EPPO:n toimivaltaa erityisesti liitännäisrikoksissa, EPPO:n käytettävissä olevia tutkintatoimia, rajat ylittäviä tutkintatoimia, suhdetta Eurojustiin ja avoimuusasetuksen soveltumista EPPO:n toimintaan.

Näistä kysymyksistä on tuotu esiin eduskunnan lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan asian aiemmassa käsittelyssä esitetyt kriittiset huomiot ja näin kritisoitujen EPPO-asetusehdotuksen kohtien EU:n neuvoston käsittelyssä saamat tarkistetut sisällöt. Käsitykseni mukaan neuvoston käsittelyssä tehdyt tarkistukset, jotka lisäävät kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia suhteessa ylikansalliseen EPPO:oon, merkitsevät riittävää vastaantuloa näiden valiokuntien esittämään kritiikkiin.

Suomen kannalta on ns. liitännäisrikoksia koskeva kysymys ymmärtääkseni tärkein, koska siihen liittyy valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus. Arvioitaessa tätä kysymystä 28.10.2016 päivätyn asetusehdotuksen pohjalta on – oikeusministeriön perusmuistiossa 4.11.2016 s. 5–6 selvitetyn mukaan – merkityksellistä uutta ensinnäkin neuvoston oikeudellisen yksikön (NOP) kirjallinen lausunto siitä, että liitännäistoimivaltaa koskeva sääntely on SEUT 86 artiklan oikeusperustasäännöksen mukainen. Toiseksi liitännäistoimivallan hyväksyttävyyden arviointiin vaikuttaa se, että toimivalta ratkaista niihin liittyvät erimielisyydet on asetusehdotuksen 20(5) artiklan mukaan kansallisilla viranomaisilla. Kolmanneksi on merkityksellistä, että asetusehdotuksen johdanto-osaan on sisällytetty liitännäisrikoksen erottamattomuuskriteeriä (”inextricably”) selventävä kappale 49. Siinä viitataan saman teon käsitteen selventäjinä ne bis idem -periaatetta koskeviin EU-tuomioistuimen ratkaisuihin. Lisäksi luonnehdinnat liitännäisrikosten luonteesta EU-petoksiin erottamattomasti liittyvistä esi- ja jälkiteoista ovat lähellä tyypillisiä lainkonkurrenssin (näennäisen rikosten yhtymisen) tilanteita, jolloin niistä ei rikosoikeusdoktriinin mukaan välttämättä erikseen rangaistaisi. – Kokoavasti katson, että EPPO:n toimivaltaa koskeva tarkistettu muotoilu on hyväksyttävissä.

Liite 1

Public hearing on the Green Paper on the protection under criminal law of the Communities' financial interests and the establishment of a European Public Prosecutor, Brussels on 16-17 September 2002

Professor *Raimo Lahti*, University of Helsinki:

Madame President,

I am here representing Finnish academic expertise (as a University Professor), having been the Finnish national reporter for the Corpus Juris study (II, 2000) and being the Chairman of the Finnish Association for European Criminal Law.

We have heard very critical comments on the Green Paper by the representatives of the Finnish Ministries and other authorities. Much in that critics is what an academic scholar shares: When a new European agency, European Public Prosecutor (EPP), and even more – a new legal structure for a vertical cooperation – is under planning, it is reasonable to expect that the preparation is based on rational argumentation and on the experience from the existing or just adopted alternative means (i.e., of the horizontal cooperation, Eurojust, European arrest warrant) as well as on the cost – effectiveness -analysis of the proposed new agency and its legal structure.

On the other hand, the responsible organs of the EU must also prepare visionary planning papers for the future when the enlargement of the EU has been realized. The development and implementation of such planning papers require several years. During that time we can learn about the experience of those alternative means. The development towards more harmonized European criminal laws and criminal procedures obviously continues at the same time and will make it easier to introduce new models for a vertical cooperation.

Generally, the Corpus Juris study and the EPP-proposal represent such kind of comprehensive conceptions of European criminal policy which aim at increased coherence and rationality at the EU level. It has often been said that the preparation of new legal instruments within EU's third pillar is too fragmentary and lacking those planning qualities. Nevertheless, when striving for a new comprehensive and coherent legal structure (like the EPP-proposal), it should also have enough added value in relation to the already existing legal instruments – so that this value is clearly seen in the Member-States.

Firstly, the most important added value could concern the strengthening of individual rights in the international, border-crossing proceedings. Corpus Juris study expressly would set out common rules regarding the rights of the defence, and would put the police investigation powers under the control of a judge of freedoms or a European preliminary Chamber. This aspect should be particularly taken into consideration when the next version of the EPP-proposal will be developed. By strengthening the protection of fundamental rights at the pre-trial stage we could also increase the legitimacy and mutual confidence towards a vertical cooperation between the Member-States.

Secondly, in line with the subsidiarity principle governing the EU law, the competence of the EPP should be arranged according to a similar principle of complementarity as relates to the competence of the Prosecutor of the International Criminal Court in the Rome Statute (1998): only in case the Member-State is unwilling or unable genuinely to carry out the investigation or prosecution the EPP should have the primacy over the national authorities. If this kind of complementarity principle were adopted the EPP could have even wider jurisdiction over offences violating the financial interests of the EU (cf. Corpus Juris study in this respect).

As to the question of the EPP's independence, Finland represents such a European country where the Prosecutor General and the prosecution service under his supervision already have a very independent status as organs of the criminal justice system. The public prosecutor is a strong actor in the adversarial proceedings, which is to be complied with the principles of oral, immediate and concentrated procedure. On the other hand, the role of the public prosecutor in conducting pre-trial investigations as well as the role of the court or a judge in controlling the investigations and the use of coercive measures is more limited as in many other European countries. (See, in more detail, M. Joutsen, R. Lahti, P. Pölönen: Finland. Criminal Justice Systems in Europe and North America. Helsinki 2001.)

It is obvious that the increased harmonization of European procedural laws would facilitate the establishment of the EPP. I personally do not see the establishment of the European Prosecution Service as such a threat to the legal cultures of Member-States or of such a homogenous sub-region as the Nordic countries, as I regard the increasingly used legal instruments for harmonizing and even unifying substantive criminal law and the system of penal sanctions. In particular, the system of penal scales and sentencing practices should leave place for cultural differences at least in cases where the offences in question do not violate the financial interests of the EU or are not by nature serious transnational crimes. When speaking in favour of cultural differences I have in mind such defensible values which are characteristic of the legal culture in the Nordic countries: for instance, the primary role of crime prevention, and the requirements – in criminal policy – of legitimacy, a relatively low level of repression and humaneness. (See, in more detail, R. Lahti: Towards a Rational and Humane Criminal Policy – Trends in Scandinavian Penal Thinking. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, vol. 1, pp. 141-155, 2000.)

Liite 2

Working meeting at OLAF on 11 September 2015 in Brussels on the Protection of EU's financial interests

Finnish Association for European Criminal Law (Chairman *Raimo Lahti* and Vice-Chairman *Tuomas Pöysti*):

Comments on questions for discussion

1) How do experts assess the level of the protection of EU financial interests under the emerging future rules described above?

Under the emerging future rules the level of protection of the EU financial interests improves in theory. In practice there will not be a change for the better without additional measures. Firstly, the EU Directive on the Fight Against Fraud by Criminal Law Measures (the Protection of Financial Interests Directive, hereinafter the PIF-Directive) should be effectively and rapidly implemented by the Member States. Only a good implementation guarantees conditions for improved protection. Draft PIF-directive itself may be vague to implement due to its a bit complicated and ambiguous text. It would also be desirable to have cross-border VAT fraud covered by the Directive. The essential weakness is the institutional capacity and willingness of the Member States authorities to detect and prosecute fraud. Additional weakness is the recovery of the illegally obtained funds.

EPPO is symbolically a major turning point but its structure is about to become very complicated. Also the relationship between EU law rules and procedural requirements and national rules would require more clarity than in the current draft texts in the Council. EPPO is also dependent on the collaboration with Member States (MS) authorities and their investigative services. This is an area in which further clarity and incentives for collaboration would be required. For EPPO also the expediency and speed of the MS court processes is a necessary condition for success.

EU structures are further complicated by the fact that not all the Member States will be part of the EPPO.

2) What could be possible complementary measures in order to increase the efficiency of the future system and close possible loopholes?

See previous point but the major issues where additional measures are needed are the following:
– recovery of the illegally obtained funds in a sufficiently speedy procedure
– improvement of the institutional capacity of the MS investigative and judicial authorities

– creation of sufficiently resourced investigation units to support EPPO mission in the Member States, these units shall have sufficient powers and access to multi-disciplinary collaboration for example with tax offices and access to special audit capabilities
– further approximation of the law on evidence and procedure
– improvement of the procedures in the MS courts to strengthen the capacity to deliver complex cases of financial crime
– criminal liability of moral persons should be changed so that corporations could really be sentenced, now it is mainly theoretical and in practice many cases collapse because of the difficulties to prove

3) How do experts see the future role of OLAF in the new institutional context? What should be its role and its competences?

The role of OLAF has to be completely rehauled in the new context. Firstly, currently OLAF starts administrative investigations which are then followed by judicial investigations in the Member States. This leads to the fact that many investigations become time-barred before prosecution. Most of the OLAF cases should already today be opened as coordination cases in which the OLAF investigation is done parallelly with the Member State investigation.

The main point concerning future of OLAF is clarification of its role in the administrative and judicial investigations. OLAF could/ should become a service
– which can help EPPO in investigations which are judicial investigations
– can support Member States in judicial investigations and where national and OLAF investigation proceeds in a joint investigation theme
– OLAF should be further aligned with Europol and its intelligence and joint investigation theme activities; even a merger with Europol could be considered
– OLAF has still a significant role to investigate illegal activities in Union institutions and bodies outside the scope of protection of financial interests: here both administrative and criminal investigations are needed. OLAF should go more to the direction of criminal investigations or the most serious cases for administrative investigations and the internal disciplinary boards should have the primary roles for minor administrative investigations. OLAF has a role concerning investigations on the members of the institutions.
– a proper judicial control of OLAF investigative measures should be arranged